

اللوائح التفويضية أو التنظيمية ((دراسة مقارنة))
د/ الداه محمد إبراهيم .
قسم القانون العام. جامعة عمر المختار.

مقدمة

يقصد باللوائح التفويضية أو التنظيمية تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية - خلال فترة استثنائية في الغالب- لتنظيم بعض المواضيع التي تدخل كأصل عام في اختصاص البرلمان بمقتضى نص الدستور. وتصدر هذه اللوائح في شكل قرارات - أو قوانين نظامية- لأن صدورها يستند على تفويض من البرلمان للحكومة للتشريع في أمور محددة اثناء فترة معينة، لذا سميت باللوائح التفويضية، كما هو الحال في الدساتير الفرنسية الصادرة قبل دستور 1958. وفي ظل هذا الأخير اطلق عليها اللوائح أو الأوامر التنظيمية، وقد أخذ بهذه التسمية الأخيرة الدستور الموريتاني الصادر عام 1991.

والتفويض يعد أحد مظاهر مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في وظيفتها التشريعية، وأحيانا إحلال السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في ممارسة الوظيفة التشريعية- جزئيا - على الرغم من وجودها وقيامها بأداء دورها الطبيعي⁽¹⁾.

فالتفويض التشريعي يعني تنازل السلطة التشريعية عن بعض اختصاصاتها للسلطة التنفيذية ممثلة في (رئيس الدولة أو الحكومة) بمقتضى الأوامر التفويضية أو التنظيمية من أجل مباشرتها وتنظيمها عن طريق قرارات تتمتع بقوة القانون.

والتفويض يجب أن يكون كتابة وليس شفويا، كما أن حلول السلطة التنفيذية محل البرلمان يجب أيضا أن يكون في الحدود التي يبينها قانون التفويض.

وإذا كان التفويض قد عرف اهتماما وعناية من قبل المشرع الدستوري، فذلك لكونه لا ينصب على جميع اختصاصات البرلمان التشريعية، أو لا يتناول تلك الهامة التي قرر الدستور أن يمارسها هو لو حده وإنما يقتصر على مسائل محددة أقل أهمية، لأن التفويض في المواضيع الهامة يعد تنازلا من البرلمان عن ممارسة وظائفه الأساسية في التشريع، وجعل السلطة التنفيذية سلطة عادية وليست استثنائية، وهذا إجراء لا يجوز دستوريا، لأن الاختصاص التشريعي ليس حقا للبرلمان يتصرف فيه كما يشاء، أو يتنازل عنه لغيره إذا أراد.

لذا فإن التفويض التشريعي لا يجوز - كقاعدة عامة - إلا إذا أقره الدستور بشكل واضح، مثل الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام 1958، والدستور الموريتاني الصادر سنة 1991 وذلك ما سيتبين من هذه الدراسة.

(1) عبد العظيم عبد السلام: الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية 1996، ص 85. محمد عبد الحميد أبو زيد: أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دار النهضة العربية، 1977، ص 59.

أما بخصوص اشكالية هذا البحث ، فإنها تتمحور حول السؤال التالي: إلى أي مدى توسع الدستور الفرنسي والموريتاني في مجال التفويض؟

وبخصوص فرضية البحث ، فإنها تقر بأن المشرع الدستوري الموريتاني قد ترسم خطى نظيره الفرنسي إلى الحد الذي يمكن القول أن دستور 1991 الموريتاني هو نسخة (مشوهة) من دستور 1958 الفرنسي ، فهل كان هذا الافتراض وجيها ؟

وذلك ما سنحاول الوقوف عليه في هذا البحث.

وقد اتبعنا في هذه الدراسة – أو البحث – المنهج الوصفي المقارن الذي يتركز على الحقائق العلمية ، ثم يحللها ويستخلص نتائجها.

كما تناولناه حسب الخطة التالية:

المبحث الأول- الأوامر التفويضية في فرنسا قبل دستور 1958 .

المبحث الثاني- الأوامر التنظيمية في ظل الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام 1958.

المبحث الثالث- الأوامر التنظيمية في ظل الدستور الموريتاني الصادر سنة 1991 .

المبحث الأول- الأوامر التنظيمية في فرنسا قبل دستور 1958

أشرنا في مقدمة هذا البحث أن التفويض يعد مظهر من مظاهر مشاركة السلطة التنفيذية السلطة التشريعية في بعض وظائفها التشريعية ، وأن ذلك قد أقرته بعض الدساتير الحديثة كالدستور الفرنسي الحالي الصادر في عام 1958 ، لكن ما هو الوضع في فرنسا قبل ذلك ؟. ذلك ما سنبنيه على النحو الآتي :

المطلب الأول – اللوائح التنظيمية في فرنسا قبل دستور 1958 .

المطلب الثاني- أسباب ظهور الاختصاصات التفويضية.

المطلب الثالث- مخاطر التفويض.

المطلب الأول: اللوائح التنظيمية في فرنسا قبل دستور 1958 .

التفويض هو تنازل السلطة التشريعية عن بعض اختصاصاتها التشريعية للسلطة التنفيذية من أجل أن تمارسها هذه الأخيرة عن طريق ما يسمى (باللوائح التفويضية أو الأوامر التفويضية)، وأحيانا يطلق عليها (المراسيم القانونية، أو المراسيم التنظيمية) وكانت الدساتير التقليدية حتي بداية القرن (20) تقضي بأن كل سلطة من سلطات الدولة الثلاثة يجب أن تمارس وظيفتها التي أسند هاها الدستور ، وأن لا تتجاوزها إلي غيرها من وظائف السلطات الأخرى ، وذلك وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات ، مما يعني أن التفويض في ظل هذه الدساتير ممنوع ولا يجوز.

لم تشذ الدساتير الفرنسية الصادر قبل دستور 1958 عن هذه القاعدة، إذ منعت برلماناً عن التنازل عن اختصاصاتها التشريعية للسلطة التنفيذية.⁽¹⁾

بل إن دستور الجمهورية الرابعة الصادر عام 1946 نص في المادة 13 منه أن (الجمعية الوطنية وحدها هي التي تضع القانون، وأنها لا تملك أن تملك أن تفوض هذا الحق).

وموفق الدساتير المتشدد من عدم التفويض نابع من الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بأن يمارس كل منها وظيفته محددة، فالسلطة التشريعية تقوم بوظيفة التشريع.

باعتبارها صاحبة الحق الأصيل في مباشرة هذه المهمة، ومن ثم لا يجوز لها إنابة غيرها، أو تفويضية بالقيام بذلك، والسلطة التنفيذية تباشر مهمة تنفيذ القوانين دون أن يكون لها الحق في تقريرها، أو التدخل في مجال التشريع بأي شكل من الأشكال. والسلطة القضائية تقوم بفض المنازعات التي تعرض أمامها. إلا أن ذلك لم يمنع من ظهور الاختصاصات التفويضية، وأن تتسع، وأن تعترف بها الدساتير الحديثة لأسباب متعددة.

المطلب الثاني - أسباب ظهور الاختصاصات التفويضية:

إذا كانت الدساتير التقليدية الفرنسية قد منعت التفويض كمبدأ عام، وأجازته في حدود ضيقة، فإن تلك القاعدة تم تجاوزها و ظهر التفويض التشريعي في النظم السياسية المعاصرة بسبب الأزمات الاقتصادية والسياسية والعسكرية الناجمة عن الحريين العالميتين، وتدخل الدولة في العديد من الأنشطة التي تمس حياة الأفراد المختلفة، ومواجهتها للكثير من المشاكل المعقدة ذات طابع الفني الامر الذي أفضى إلى ظهور التفويض في مجال التشريعي.

يضاف إلى ذلك سبب آخر وهو أن القوانين تمر بإجراءات طويلة تجعل البرلمان عاجزاً عن التدخل لتنظيم بعض الأمور على وجه السرعة، أو بشكل يتجنب فيه تعقيد العملية التشريعية التي تؤدي إلى تأخير التشريع إلى حد غير معقول.

تلك أهم الأسباب التي أدت إلى ظهور التفويض وإلى أن تأخذ به العديد من الدول المعاصرة حيث يفوض البرلمان بعض اختصاصاته التشريعية للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة أو الحكومة لممارستها في حدود معينة، من خلال اللوائح تنظيمية.

وتتمتع هذه اللوائح بخصائص وقوة العمل التشريعي الصادر عن البرلمان، إذا يمكن أن تعدل أو تلغي بعض التشريعات القائمة، لذا فإنها تمثل مظهراً - كما اشرنا سابقاً - من مظاهر مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في بعض وظائفها التشريعية، رغم ما يمثل ذلك من خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية.

(1) عبد العظيم عبد السلام: الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط، المرجع السابق ص 89.

وبما أن هذه اللوائح تصدر من السلطة التنفيذية، فإنها تعد قرارات إدارية قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري، مثل غيرها من الأعمال الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية حتى لحظة تصديق البرلمان عليها، ومن لحظة التصديق هذه تعد قوانين.

وهذه اللوائح تصدرها السلطة التنفيذية في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، لذا فإنها تشبه لوائح الضرورة التي تصدرها السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية لمواجهة هذه الظروف وما تتطلبه من ضرورة اتخاذ تدابير سريعة تختلف عن تلك التي يتبعها البرلمان في الظروف العادية.

وهكذا فإن انتشار الاختصاصات التفويضية ترجع إلى عوامل متعددة، ومتنوعة، من أهمها ما يلي:

1. لقد انتشر التفويض التشريعي⁽¹⁾ نتيجة للتغيير الذي طرأ على مفهوم الدولة الحديثة وما تقوم به من وظائف متعددة، ومتنوعة، الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية تتحمل تبعات هذا التغيير في ظل التقدم العلمي والتكنولوجي الكبير في أمور فنية معقدة تتطلب أصحاب الدراية والخبرة الفنية العالية.

وذلك ما دفع فقهاء⁽²⁾ القانون العام إلى التحذير من المخاطر التي قد تنجم عن التوسع في التفويض التشريعي خاصة على حقوق الأفراد وحررياتهم العامة.

2- أن اللوائح التفويضية تصدر أثناء مزولة البرلمان لسلطاته التشريعية إلا أنه قد يكون عاجز عن مواجهة بعض المشاكل المستجدة بقوانين، أو أن الدولة والمجتمع في حالة من الخطورة التي تتطلب معالجتها السرعة والسرية في ذلك، وهو ما لا يتحقق إذا ترك الأمر البرلمان لأن أعماله تغطي عليها المناقشات العلنية والمناورات الحزبية، ومحاولة استرضاء الناجحين، وإن كان على حساب المصلحة العامة وهذا ما يبرر السلطة التنفيذية اتخاذ المبادرة فتصدر هذه اللوائح لمعالجة المخاطر المحدقة بالدولة والمجتمع، ولتحقيق المصلحة العامة.

3- بما أن اللوائح التفويضية تستطيع أن تعدل وتلغي بعض التشريعات التي تعالج مواضيع منصوص عليها في قانون التفويض، فإن ذلك قد يترتب عليه المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم العامة، لذا فإن البرلمان يفوض الحكومة في إصدار هذه اللوائح حتى يلقي على عاتقها المسؤولية، ومن ثم يحملها ما تتخذه من قرارات، فيظهر البرلمان بريئاً أمام الناجحين، وهي حيلة سياسية في ثوب قانوني.

ورغم ما تتمتع به اللوائح التفويضية من قوة في أن تغير أو تعدل في قانون التفويض فإنها تظل خاضعة لرقابة القضاء الإداري في حدود قانون التفويض أيضاً، سواء من ناحية المواضيع التي نص عليها، أو مدة سريانها أو خروج السلطة التنفيذية عن قواعد وحدود التفويض.

1- بشار جميل: التفويض في الاختصاص (رسالة دكتوراه) جامعة عين شمس، 1979، ص 158 - 159

2- عبد العظيم عبد السلام: الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، مرجع سابق ص 94.

المطلب الثالث - مخاطر التفويض :

لقد احتل التفويض التشريعي منزلة كبيرة في ظل الدولة الحديثة ، وأقرته العديد من الدساتير ، إلا أن التفويض له مخاطر متعددة من أهمها ما يلي¹:

1- أن التوسع في التفويض التشريعي وافراط البرلمان في استخدامه قد يؤدي إلى اهدار مبدأ التوازن في الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، رغم صحة وجدية الظروف والمبررات التي دفعت البرلمان والحكومة إلى اللجوء إليه فاستخدام التفويض التشريعي المتكرر قد يترتب عليه عدم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح هذه الأخيرة ، وهو ما يمثل خطر على الحقوق والحريات العامة .

2- يمثل التفويض التشريعي خطر على النظام النيابي خاصة المختلط منه مثل النظام الفرنسي والموريتاني ، لأنه يعبر عن تجاوز السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية ، والإحلال محلها على الرغم من كونها السلطة الأصلية التي خصها الدستور بممارسة التشريع .

3- أن التشريع ليس حقا خالصا للبرلمان يمكن أن يتصرف فيه كما يشاء ووفقا لإرادته ، وإنما هو وظيفة عهد بها الدستور إليه وفقا لأحكامه وطبقا لحدود معينة ، ومن ثم فليس من حقه التنازل عنه للسلطة التنفيذية إلا في حدود ضيقة ، ونتيجة لظروف استثنائية ، وذلك طبقا لأحكام الدستور نفسه .

4- إذا أجاز للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة والحكومة ممارسة وظيفة التشريع أو سلطة تعديل أو إلغاء القوانين نيابة عن البرلمان فإن ذلك من شأنه أن يحدث خللا في مبدأ تدرج النظام القانوني وما يقضى به من ضرورة خضوع الإدارة للقانون .

المبحث الثاني - الأوامر التنظيمية في ظل الدستور الفرنسي الصادر عام 1958.

عرفت فرنسا منذ دستورها الصادر سنة 1875 مبدأ التفويض ، ثم حرته المادة 13 من دستور الجمهورية الرابعة الصادر عام 1946 التي نصت على أن (الجمعية الوطنية وحدها هي التي تضع القانون ، وأنها لا تملك أن تفوض هذا الحق). وكان هذا النص يتماشى مع توجهات جمهور الفقهاء - آنذاك - الفرنسيين الرافض للتفويض . إلا أن الدستور الفرنسي الحالي 1958 أنهى الجدل الفقهي حول مشروعيه التفويض التشريعي وأقره بشكل صريح في المواد 38، 11 ، 47 من الدستور .

وقد اطلق عليه (الأوامر Les or donnances) بدلا من التسميات الأخرى التي كانت تطلق عليه في ظل دساتير ما قبل الجمهورية الخامسة¹ ، مثل : قوانين التفويض Lois dhabiLitat at ion ، أو قوانين السلطة العامة Lois de pLeins pouvoirs .

¹ - طعمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، د - ت ، ص 151 و ما بعدها .

عبدالعظيم عبدالسلام: الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط ، مرجع سابق ص

¹ - Bernard Branchet :LarticLie,11,et Lerespect de La constution de 1958 R.D.P.1990 . P 1705 et.s.

وعلى ذلك فإننا سنتناول الأوامر التنظيمية في ظل دستور الجمهورية الخامسة على النحو التالي :

المطلب الأول - الأوامر التنظيمية التي يصدرها رئيس الدولة بناء على المادة 11 من الدستور .

المطلب الثاني - الأوامر التنظيمية التي يصدرها رئيس الدولة - الاشتراك مع الحكومة استنادا للمادة 38 من الدستور .

المطلب الثالث - الأوامر التنظيمية التي يصدرها رئيس الدولة بالاشتراك مع الحكومة استنادا للمادة 47 من الدستور .

المطلب الرابع - الطبيعة القانونية للأوامر التنظيمية.

المطلب الأول - الأوامر التنظيمية التي يصدرها رئيس الدولة بناء على المادة 11 من الدستور

أجاز دستور الجمهورية الخامسة لرئيس الدولة اصدار اوامر تنظيمية بناء على القوانين الاستثنائية التي يقرها الشعب في استفتاء عام بمقتضى المادة 11 من الدستور . فقد نصت هذه المادة على أن (لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح الحكومة اثناء دورات انعقاد البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية أن يعرض في استفتاء عام كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة أو باقرار اتفاق بين مجموعة دول أو خاص بالإذن بالتصديق على معاهدة يكون شأنها - دون أن تتعارض مع الدستور - التأثير على سير المنظمات .وعنما يسفر الاستفتاء عن الموافقة على المشروع يصدره رئيس الجمهورية في المدة المنصوص عليها في المادة السابقة) .

واضح من هذا النص أنه حول لرئيس الجمهورية سلطة اصدار اللوائح التنظيمية لمعالجة بعض المسائل مثل :تنظيم السلطات العامة، أو اقرار اتفاقيات معينة، أو التصديق عليها ، وذلك بعد موافقة الشعب على تلك الاجراءات في استفتاء عام.إلا أن هذه المادة قيدت سلطة رئيس الدولة في استخدامها للتدخل في مجال التشريع ، سواء بالتنظيم أو التعديل بشروط بعضها شكلي والآخر موضوعي، نجمها في الآتي :

أولا :الشروط الشكلية :

تتمثل الشروط الشكلية المقيدة لسلطة رئيس الدولة الواردة في المادة 11 من التدخل في المجال التشريعي أن يكون عرض مشروع قانون الاستفتاء بناء على اقتراح الحكومة خلال دورات انعقاد البرلمان ، أو أن يكون بناء على اقتراح مشترك من مجلس البرلمان(الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) ، وأن ينشر الاقتراح في الجريدة الرسمية .

ثانيا - الشروط الموضوعية :

تتمثل الشروط الموضوعية ف أن يكون مشروع القانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة ، أو اقرار اتفاق بين بعض من الدول ، أو الإذن بالتصديق على معاهدة قد تؤثر على سير أجهزة الدولة بشرط عدم تعارضها مع الدستور .

وهكذا إذا تحققت تلك الشروط وموافقة الشعب على القانون موضوع الاستفتاء ، فإن رئيس الدولة يصدره خلال (15) يوما من تاريخ الموافقة دون عرضه على البرلمان لإقراره ، كما لا يعرض على المجلس الدستوري للتأكد من دستوريته ، لأنه ينظر إليه وكأنه صادر من الشعب صاحب السلطة والسيادة ، ثم يقوم رئيس الدولة بتطبيقه عن طريق الأوامر .

المطلب الثاني - الأوامر التنظيمية التي يصدرها رئيس الدولة بالاشتراك مع الحكومة استناد للمادة 38 من الدستور .

يقضى الدستور الفرنسي بأن الرئيس هو رئيسا للجمهورية وللمجلس الوزراء معا ، فقد نصت المادة 9 من هذا الدستور على أن (.... يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء ...) ونصت المادة 13 من نفس الدستور على أن (.... يوقع رئيس الجمهورية الأوامر والمراسيم التي تتم المداولة فيها في مجلس الوزراء). هاتين المادتين مرتبطتين أشد الارتباط بالمادة 38 من الدستور التي تقر بأنه (يجوز للحكومة لتنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها لمدة محددة بإصدار أوامر بإجراءات تدخل عادة في نطاق القانون وتصدر هذه الأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة. وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها ، على أنها تصبح لاغية إذا لم يعرض المشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض . وبعد انتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يجوز تعديل الأوامر إلا بقانون ، وذلك في المواد التي تدخل في النطاق التشريعي). وهذه المادة تعد القاعدة العامة في التفويض التشريعي ، أو اصدار الأوامر التنظيمية وكانت مثار جدل واسع في الفقه الفرنسي ، سنتطرق له لاحقا عندما نتحدث عن الطبيعة القانونية لهذه الأوامر . وإذا كانت المادة 38 من الدستور الفرنسي قد شرعت بشكل صريح الأوامر التنظيمية فإن تطبيقها يتطلب توافر شروط معينة ، وفي نطاق محدد ، سنوضحه على النحو التالي :

أولا - شروط اصدار الأوامر التنظيمية .

ثانيا - نطاق الأوامر التنظيمية.

أولا - شروط الأوامر التنظيمية :

تتمثل شروط اصدار الأوامر التنظيمية في الآتي :

أ - أن تطلب الحكومة من البرلمان الإذن بإصدار هذه اللوائح : هذا الشرط¹ يقضي بأن الحكومة تطلب من البرلمان القائم أن يأذن لها بإصدار لوائح تنظيمية لتنفيذ برنامجها بغض النظر عما إذا كان هذا التنفيذ في الظروف العادية أو الاستثنائية ، لأن نص المادة 38 جاء عاما ولم يخص . بل إنه أشار فقط إلى حاجة الحكومة إلى تنفيذ برنامجها .

¹ رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري دار النهضة العربية 1983 ، ص 303 - 304

ولذلك فإن الفقه الفرنسي اختلف حول هذا النص الدستوري لعدم ذكر حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية كشرط لصدور هذه اللوائح ، وذلك لاتساع عبارة (برنامج الحكومة) الوارد في هذه المادة . إلا أن الفقه متفق أيضا على أن الروح العام للمادة 38 تقضي بأن لا تلجأ للحكومة إلى استخدامها إلا في الحالات الصعبة كالأزمات .

ب - أن تعرض الأوامر التنظيمية على مجلس الدولة قبل اصدارها

يقضي هذا الشرط بعرض مشروعات الأوامر التنظيمية على مجلس الدولة قبل اصدارها ، وذلك للتأكد من سلامة صياغتها ومصطلحاتها القانونية ، واتفاقها مع الغاية منها وقصد الحكومة، وعدم تعارضها مع القواعد القانونية التي تسمو عليها ، سواء كانت دستورية أو تشريعية ، أو المبدئ القانونية التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي نفسه .

إلا أن عرض هذه الأوامر على مجلس الدولة لا يترتب عليه الزام الحكومة برأيه ، فيجوز أن تأخذ به أو ترفضه ، لأنه في الأخير رأيا استشاريا في هذا المجال وليس ملزما . وعلى العموم فإن هذا الشرط يتفق مع المادتين 21، 22 من قانون مجلس الدولة الفرنسي الصادر عام 1945 اللتان تنصان على ضرورة اشراك مجلس الدولة في سن القوانين واستشارته في المراسيم التي تتمتع بقوة القانون .

ج - أن يصدر مجلس الوزراء الأوامر التنظيمية :

يستوجب هذا الشرط¹ أن تصدر الأوامر التنظيمية من مجلس الوزراء ، وأن توقع من قبل رئيس الدولة باعتباره رئيس مجلس الوزراء ، وذلك استناد للمادة 13 من الدستور 1958 - المشار إليها سابقا - التي تنص على ضرورة توقيع رئيس الجمهورية على الأوامر والمراسيم التي يتم تداولها في مجلس الوزراء . ولذلك فإن الوزير الأول لا يمكن أن يصدر هذه الأوامر بإرادته المنفردة ، كما لا يمكن أن يفوض الوزراء في اصدارها . ويشكل توقيع رئيس الدولة على الأوامر التنظيمية اجراء جوهريا يمنح بموجبه سلطات حقيقية في اصدار هذه الاوامر ، ويجعله رقيبا على أعمال الحكومة للتأكد من مطابقتها السياسية العامة للدولة ، وعلى برنامجها الذي قدمته للبرلمان ، وعلى أساسه منحت التفويض .

د - أن يحدد البرلمان مدة اصدار الأوامر التنظيمية

لقد أوردت المادة 38 من الدستور هذا الشرط بشكل واضح ، حيث تقضي بأن يحدد البرلمان المدة الزمنية التي يجب على الحكومة أن تصدر فيها هذه الأوامر . والحكمة من هذا التحديد نابعة من أن الدستور قد منع البرلمان من التشريع في المواضيع التي فوض الحكومة في تنظيمها خلال مدة التفويض

¹ 308.p.1988.droitadminis... vedel et DeL voLve :مدوح عبد الحميد : سلطات الضبط

الإداري د - ت ، ص 145 .

وذلك بمقتضى المادة 41 من الدستور التي تنص على أنه (إذا ظهر أثناء الإجراءات التشريعية اقتراحاً أو تعديلاً يخرج عن النطاق القانون ، أو يتعارض مع تفويض تشريعي منح بمقتضى المادة 38 للحكومة أن تدفع بعدم قبوله ، وفي حالة الخلاف بين الحكومة ورئيس المجلس المختص ، يفصل المجلس الدستوري في هذا الخلاف بناء على طلب أي من الطرفين ، وذلك خلال ثمانية أيام) .

وهكذا فإن المادة 41 لا تتيح للبرلمان أن يشرع في المواضيع محل التفويض ، والتي تنظمها الحكومة باللوائح تنظيمية ، لذا وجب على البرلمان أن يحدد تحديداً مواضيع التفويض بشكل دقيق .

وقد اعتاد البرلمان الفرنسي أن يحدد مدتين في قانون التفويض الذي يصدره بناء على المادة 38 . فيحدد في المدة الأولى الفترة التي يمكن للحكومة خلالها أن تصدر الأوامر التنظيمية ، كما يحدد في المدة الثانية الفترة التي تستطيع الحكومة أن تقدم فيها مشروع قانون الأوامر التنظيمية للتصديق عليها .

وهناك نتائج خاصة تترتب على انتهاء هاتين المديتين وعدم التزام الحكومة بهما ، فانتهاء المدة الأولى تنتهي معها سلطة الحكومة في إصدار الحكومة في إصدار اللوائح التنظيمية استناداً إلى نفس قانون التفويض الذي انتهت مدته ، كما تنتهي سلطة الحكومة في تعديل أو إلغاء الأوامر التي سبق لها أن أصدرتها عن طريق أوامر أخرى إلا بموجب تفويض جديد ، وذلك لتحسين هذه الأوامر في وجه الحكومة . أما إذا انتهت المدة الثانية ولم تقدم الحكومة للبرلمان مشروع قانون الأوامر التنظيمية سقطت هذه الأوامر من تاريخ انتهاء هذه المدة فقط ، أي بالنسبة للمستقبل فقط دون الماضي وذلك استناداً على مبدأ عدم سريان الأثر الرجعي إلا بنص ، ولعدم إشارة المادة 38 إلى امتداد الأثر إلى الماضي .

هـ - أن يعرض مشروع قانون الأوامر التنظيمية على البرلمان¹ :

تنص المادة 38 من الدستور على أن (... تكون الأوامر التفويضية نافذة المفعول من تاريخ نشرها على أنها تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض ...) .

هذا النص يلزم الحكومة أن تعرض على البرلمان الأوامر التنظيمية لمراجعتها والتأكد من مطابقتها لقانون التفويض ، وابداء رأيه حولها دون أن يكون ملزماً بالتصديق عليها أو الموافقة عليها خلال فترة معينة قد تطول أو تقصر .

وفي حالة عرض الحكومة لمشروع قانون الأوامر التنظيمية على البرلمان قبل نهاية مدة التفويض .

¹ عبدالعظيم عبدالسلام : الدور التشريعي لرئيس الدولة ... مرجع سابق ، ص 118،

سمير علي عبدالقادر : السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة د- ت ، ص 437 ، 438 .

زال ما كان تتمتع به قوة القانون اعتبارا من التاريخ الذي كان من الواجب على الحكومة عرضه على البرلمان دون الأثر الرجعي ، وذلك وفقا للمادة 38 .

وإذا عرضت على البرلمان في الوقت المحدد وتحقق من صحتها وعدم مخالفتها لقانون التفويض صدق عليها ومنحها صفة القانون ابتداء من نشرها .

وبذلك تتحصن من الرقابتين الدستورية والقضائية ، نظرا لقصر رقابة المجلس الدستوري الفرنسي على مشروعات القوانين قبل اصدارها وليس بعد اصدارها ، وأيضا لأن مجلس الدولة الفرنسي تقتصر رقابته القضائية على أعمال الإدارة ولا تتناول رقابة دستورية القوانين .

كما أن ا لتصديق يعد نوعا من الرقابة البرلمانية على تصرفات لرئيس الدولة النابعة من المادة 38 والمتجسدة في الأوامر التنظيمية حتى لا تتجاوز هذه الأوامر حدود التفويض وتخرج عنه . وتحوز الأوامر التنظيمية التي يقرها البرلمان ويصدق عليها قوة القانون من تاريخ نشرها ، فلا يجوز أن تعدل أو تلغى إلا بقوانين أخرى يصدرها البرلمان ، أو بتفويض جديد من هذا الأخير للحكومة لتنظيمها عن طريق الأوامر التفويضية . وعندما يرفض البرلمان التصديق على مشروع قانون الأوامر التنظيمية لسبب ما فإنها تصبح لاغية من تاريخ هذا الرفض بأثر مستقبلي وليس بأثر رجعي خوفا من تضرر الصالح العام وحقوق الغير المكتسبة في ظل هذه الأوامر . وقد تعرض الأوامر على البرلمان في الفترة المحددة لكنه لم ينظر فيها لأي سبب ، إلا أنها تظل سارية المفعول ، وتمتعة بقوة القرارات الإدارية¹ حتى يبت في شأنها ، فتركها لا يعد نوعا من التصديق الضمني كما يقول البعض² والتصديق على الأوامر التنظيمية يكون بشكل صريح وواضح ، أو بشكل ضمني ، فالأول يعني موافقة البرلمان على مشروع قانون الأوامر ، والثاني أن يصدر قانون يتضمن بعض الأحكام الواردة في هذه الأوامر ، فيلغى بعض الأوامر باعتبارها قرارات إدارية ويحل محلها قانون . وقد أقر المجلس¹ الدستوري الفرنسي في بعض أحكامه التصديق الضمني للبرلمان ، مثل الحكم الصادر في 24 فبراير 1972 ، الذي يقر أن (... من الممكن أن يكون التصديق ضمنيا وذلك بظهور إرادة البرلمان الضمنية الواضحة ...).

ومثال ذلك أن يقوم البرلمان بتعديل في مواد الأوامر ، ويترك البعض الآخر ، ويعتبر ذلك تصديقا ضمنيا للمواد التي يمسه التعديل .

¹ محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري د - ت 376

² محسن عبد العظيم عبد السلام : الدور التشريعي لرئيس الدولة ... مرجع سابق ص 121.

¹ أشار إلى ذلك ، عبد العظيم عبد السلام ، المرجع السابق ، ص 121 .

وعلى خلاف المثال السابق فإن المجلس الدستوري قد اعلن في حكمه الصادر في 7. فبراير عام 1972 أن (... إيداع الحكومة مشروع قانون الأوامر لدى البرلمان وعدم نظر البرلمان لا يعد من صور التصديق الضمني¹ .

كما ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى صحة التصديق الضمني للأوامر التنظيمية ، وأنها تستنتج من ارادة المشرع² ، عندما تتضح في بعض نصوص القانون ، أوفي الأعمال التحضيرية³ . وأقر هذا المجلس أنه بالإمكان استخلاص التصديق الضمني للبرلمان علي الاوامر التنظيمية وذلك عند ما يصدر قانونا بتعديل هذه الاوامر، أو يوسع من نطاقها.

وعلى العموم فإن البرلمان الفرنسي لا يتحمس في الغالب للتصديق على الأوامر التنظيمية بشكل صريح أو ضمني لتفضيله أن تظل على الدوام متمتعة بقوة القرارات الإدارية ، وأن تخضع لرقابة مجلس الدولة للتأكد من تطابقها لقانون التفويض والتزامها بالقيود الواردة فيه لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية .

ثانيا - نطاق الأوامر التنظيمية :

كانت العلاقة بين القانون واللائحة في ظل الدساتير التي لم تتأثر بالدستور الفرنسي الصادر عام 1958 تقوم على أساس انطلاق القانون في المجال التشريعي ، وتحديد نطاق معين لا يجوز لغيره الدخول فيه ، ولا زاله بعض الدول تأخذ بهذا المبدأ مثل الدستور الأمريكي الصادر عام 1787 . إلا أن دستور فرنسا لسنة 1958 غير من هذه القاعدة تماما ، وأحداث العكس فيها ، اذ حدد وحصر مجال القانون ، واطلق اليد الطولي اللائحة ب موجب المادة 34 منه التي حددت المواضيع التي يجب أن تنظم بقانون .

وأقرت بعد ذلك المادة 37 من الدستور أن (المواد التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها صفة اللائحية)، وبذلك يتسع مجال اللائحة ، وينكمش مجال القانون .

هذا التوسع الذي طرأ على مجال اللائحة الذي يتيح لها التدخل في مواضيع حجزها الدستور أصلا للقانون هو الذي أدى إلى طرح السؤال التالي: هل يجوز للبرلمان أن يفوض الحكومة تنظيم جميع المواضيع التي خصه بها الدستور ، سواء كانت تلك المواضيع تنظم بقوانين عادية أم قوانين أساسية ؟ . لقد أجاب الفقه والمجلس الدستوري على ذلك بالإجماع أن نطاق الأوامر التنظيمية يقتصر على تلك المواضيع التي تنظم بقوانين عادية ، دون المواضيع التي تنظم بقوانين أساسية ، مستندين في ذلك على حجج متعددة من أهمها ما يلي :

¹ أشار لهذا الحكم : عبد العظيم عبد السلام في المرجع ص 122.

² C.CE 2-5 1945- Boset CR EP.Rec.P.5

³ C.E-18 -5-1973. Rec.P.357

أ - أن المشرع الدستوري ميز القوانين الأساسية بإجراءات خاصة ، سواء من حيث مناقشتها والتصويت عليها ، وضرورة موافقة المجلس الدستوري عليها قبل إصدارها .

وذلك ما نصت عليه المادة 46 من الدستور بقولها أن (القوانين التي يعطيها الدستور صفة القوانين الأساسية يجرى التصويت عليها وتعديلها وفقا للأوضاع التالية :

- لا يعرض المشروع أو الاقتراح للمناقشة والتصويت عليه في المجلس الذي قدم إليه أولا ، إلا بعد مضي 15 يوما من إيداعه .

- ويطبق في هذه الحالة الإجراءات المنصوص عليها في المادة 45 ، ومع ذلك فإنه في حالة عدم الاتفاق بين المجلسين ، فإن النص لا يكون اقراره من الجمعية الوطنية في المداولة الأخيرة إلا بالأغلبية لأعضائها .

- القوانين الأساسية التي تتعلق بمجلس الشيوخ يجب أن يتم اقرارها بنفس النص من المجلسين .

- لا يجوز اصدار القوانين الأساسية إلا بعد أن يقر المجلس الدستوري مطابقتها للدستور).

هذا النص يفيد الأهمية التي تحظى بها القوانين الأساسية لدى المشرع الدستوري باعتبارها تسمو وتعلو على القوانين العادية ، لذا فقد أحاط مناقشتها والتصويت عليها بإجراءات أكثر تعقيدا من تلك الإجراءات المتبعة في القوانين العادية¹.

ب - أن المواضيع التي تنظمها القوانين الأساسية² بطبيعتها تخرج من نطاق التفويض التشريعي لأنه لا يوجد ارتباط بينها وبين برامج الحكومة التي من أجله اجاز الدستور التفويض ، ولأنها أيضا تتعلق بتنظيم مؤسسات الدولة الدستورية التالية :

1- تنظيم السلطة التنفيذية :

فالسلطة التنفيذية تنظم بقوانين أساسية ، اذا تبين كيفية اختبار رئيس الجمهورية وشروط تفويض سلطته في التعيين ، والوظائف التي يعين فيها مجلس الوزراء.

2- تنظيم السلطة التشريعية :

تنظم القوانين الأساسية السلطة التشريعية ، وذلك من حيث مدة كل مجلسي البرلمان وعدد أعضائه ، وشروط الترشيح ، وموانعه ، وحالات عدم الجمع ، ومكافئات أعضاء البرلمان.

¹ رمزي المشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 227

عبد الحميد متولى (مشارك) : القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف د.ت، ص 217

² علي عبد العال سيد احمد : فكرة القوانين الأساسية ، مرجع سابق ص 157

عبد العظيم عبد السلام ، مرجع سابق ص 143 .

1 - تنظيم السلطة القضائية :

السلطة القضائية هي ثالث السلطات العامة في الدولة ، لذا فإن تنظيمها تتكفل به القوانين الأساسية ، فتبين نظام القضاء ، وقواعد التدرج القضائي ، وقواعد الترقية والتأديب وشروط التعيين ، ونظام المحكمة العليا ...

2 - تنظيم المجلس الدستوري :

المجلس الدستوري الفرنسي هو الجهة المعنية بالرقابة على دستورية القوانين والتأكد من مطابقتها للدستور ، ومن ثم فإنه ينظم بقوانين أساسية تبين قواعد عمل هذا المجلس والإجراءات المتبعة أمامه خاصة المدد التي تقوم فيها المنازعات ، وتحديد حالات عدم الجمع بين عضوية المجلس الدستوري والوظائف الأخرى .

ج - أن جواز التفويض التشريعي في مواضيع القوانين الأساسية يفتح المجال للأغلبية البرلمانية للتواطؤ مع الحكومة للتخلص من الإجراءات المتعلقة بإصدار هذه القوانين خاصة المتعلقة بموافقة الأغلبية المطلقة على هذه القوانين ، وأيضاً عرضها على المجلس الدستوري للتأكد من مطابقتها للدستور.

د - عدم جواز تعديل القوانين الأساسية :

يجب ألا تعدل القوانين الأساسية إلا بأداة تعادلها ، أي تتمتع بنفس قوتها ، ولم يقرر الدستور ، ولا القوانين الأساسية هذه القوة للقوانين العادية ، وذلك وفقاً للمادة 46 من الدستور .

كما أن الدستور لم يخول للحكومة أن تعدل القوانين الأساسية عن طريق الأوامر التنظيمية أو التفويضية ه - اقرار المجلس الدستوري¹ في العديد من أحكامه عدم جواز تنظيم مواضيع القوانين الأساسية عن طريق الأوامر التنظيمية ، ومن الأحكام - مثلاً - حكمه الصادر 4 يونيو 1984 الذي قرر فيه أنه (... لا يجوز للحكومة على الإطلاق التدخل في مواضيع القانون الأساسي عن طريق الأوامر وفقاً للمادة 38 من الدستور)² .

المطلب الثالث - الأوامر التنظيمية التي يصدرها رئيس الدولة بالاشتراك مع الحكومة استناد للمادة 47 من الدستور .

اجازت المادة 47 من دستور 1958 رئيس لي رئيس الجمهورية باعتباره رئيساً (3) للوزراء اصدار اللوائح التنظيمية في مشروع الميزانية العامة للدولة .

فقد نصت هذه المادة على أن (يصوت البرلمان على مشروعات القوانين المالية طبقاً لإجراءات يحددها قانون أساسي).

¹ علي عبد العال السيد احمد : فكرة القوانين الأساسية د.ت. ص 175 .

² مجموعة أحكام المجلس الدستوري الفرنسي لعام 1984 ص 80 .

عبد الحميد متولى (مشارك) : القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف د.ت، ص 217

- وإذا لم تتخذ الجمعية الوطنية قرارها في المداولة الأولى للمشروع في مدى أربعين يوما من إيداعه أحواله الحكومة على مجلس الشيوخ الذي يجب أن يبت فيه خلال خمسة عشر يوما وتتبع بعد ذلك الإجراءات المنصوص عليها في المادة 45 .
- وإذا لم يتخذ البرلمان قرارا في مدى سبعين يوما فإن أحكام المشروع يمكن أن توضع موضع التنفيذ عن طريق أمر....).
- كما تنص المادة 13 من نفس الدستور على أن (يوقع رئيس الجمهورية الأوامر والمراسيم التي تتم المداولة فيها في مجلس الوزراء).
- يبدو أن المشرع للدستور الفرنسي كان هدفه من نص المادة 74 تجنب ما كان يحدث في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة من عدم تطرق المجالس التشريعية إلى عرض الميزانية العامة عليها من أجل أن تدرسها ، وأن تصوت عليها .
- فالزم الحكومة - بناء على المادة 74 - أن تقوم بعرض مشاريع الميزانية على البرلمان وفق اجراءات يحددها قانون أساسي ، وذلك لدراستها ومناقشتها ، ثم التصويت عليها في غضون (سبعين يوما)من تاريخ إيداعها .
- وإذا انتهت المدة الزمنية السابقة دون أن يتخذ البرلمان أي اجراء في مشروع قانون الميزانية أجاز للحكومة تطبيق مشروع الميزانية عن طريق أوامر تنظيمية ، وذلك لحماية المصلحة العامة للدولة .
- أما إذا وافق البرلمان على مشروع قانون الميزانية بعد اصدار الحكومة للأوامر التنظيمية ، فإن هذه الأوامر تصبح قوانين عادية من تاريخ موافقة البرلمان .
- وفي حالة رفض البرلمان مشروع قانون الميزانية فتصبح هذه الأوامر لاجية بالنسبة للمستقبل ، وذلك طبقا لمبدأ عدم اقرار الأثر الرجعي إلا بنص ، وعدم اقرار المادة 47 لهذا المبدأ .
- وتتفق الأوامر الصادرة بناء على المادة 47 من الدستور مع تلك التي تصدر استنادا للمادة 11 سواء من حيث الطبيعة الإدارية ، أو الخضوع لرقابة القضاء .
- إلا أنها تختلف عن الأوامر الصادرة بناء على المادة 38 من الدستور من ناحية تصديق البرلمان اللاحق ، او من ناحية تحديد مدة الإيداع اللذان يعتبران من أهم السمات التي تميز هذه الفئة من الأوامر .
- المطلب الرابع - الطبيعة القانونية للأوامر التنظيمية :**
- تباينت الآراء الفقهية في ظل الدساتير الفرنسية عامة حول الطبيعة القانونية للأوامر أو المراسيم التفويضية التي تصدرها الحكومة استنادا للقوانين التفويضية ، وعمما إذا كانت هذه الأوامر أو المراسيم تعد قرارات إدارية أم أعمالا تشريعية ، كما كان لمجلس الدولة أيضا موقف منها .
- وقد تبنى الفقه في تحديده للطبيعة القانونية لهذه الأوامر أو المراسيم العديد من النظريات مثل نظرية التفويض التشريعي ، ونظرية التجريد التشريعي ، ونظرية بونار ، ونظرية توسيع الاختصاص التشريعي .

وستتناول هنا موقف الفقه والقضاء حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر وذلك على النحو التالي :

أولاً – موقف الفقه من تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التنظيمية

ثانياً – موقف مجلس الدولة من الأوامر التنظيمية

أولاً – موقف الفقه من تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التنظيمية :

كانت الطبيعة القانونية للأوامر التنظيمية أو المراسيم محل جدل واسع في الفقه الفرنسي لكننا سنذكر هنا الآراء التالية كمثال على ذلك .

الرأي الأول : لقد تبني أنصار هذا الرأي نظرية التفويض التشريعي التي تنظر إلى الأوامر التنظيمية أو المراسيم من قبيل الأعمال التشريعية التي تتمتع بقوة القانون – وليس لها طبيعته – منذ وقت نشرها حتى وإن خالفت قانون التفويض ، ومن ثم فإنها تدخل في نطاق الأعمال التشريعية وتخرج عن نطاق الأعمال الإدارية ، الأمر الذي يترتب عليه عدم خضوعها لرقابة القضاء سواء بالإلغاء أو التعويض مثل الأعمال الإدارية الأخرى . ولا يمكن الطعن بعدم دستوريته لأن القضاء الإداري يرفض رقابته على دستورية القوانين، وإنما تخضع فقط لرقابة البرلمان وقت عرضها عليه للتصديق عليها ، ومن لحظة تصديق البرلمان تصبح قوانين عادية من ناحية الشكل والموضوع . وذلك ما يترتب عليه امكانية الحكومة ممارسة الوظيفة التشريعية نيابة عن البرلمان¹ بموجب هذه الأوامر والمراسيم ، وأن تتناول القوانين المعمول بها بالتعديل وإلغاء بناء على قانون التفويض ، وذلك في مواضيع معينة وخلال فترة محددة .

وكانت حجة انصار هذا الرأي أن هذه الأوامر تنظم مواضيع تشريعية بطبيعتها ، وأنها تندرج في نطاق القانون الذي حدوده الدستور أصلاً . وأن البرلمان لا يستطيع أن يعدل في هذه الأوامر التي صدق عليها إلا بواسطة قوانين أخرى يصدرها لأنه لا يعقل أن يكون العمل الذي يعدل أو يلغى قانوناً إلا أن يكون عملاً تشريعياً يماثله . إلا أن هذا الرأي لم يلقى قبولا لدى جمهور الفقهاء ، ولم يأخذ مجلس الدولة الفرنسي ، الذي يعتبر هذه اللوائح والمراسيم التشريعية قرارات إدارية حتى لحظة تصديق البرلمان عليها .

الرأي الثاني : يمثل هذا الرأي بعض الفقهاء الذين تبنوا نظرية التجريد التشريعي¹ ، التي تعتبر اللوائح والمراسيم التشريعية قرارات إدارية قابلة للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري طيلة مدة التفويض ، مع قدرتها على تعديل وإلغاء القوانين محل التفويض خلال فترة التفويض أيضاً .

وقد استند من يقول بهذا الرأي إلى أمرين :

¹ محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 354. عمرو بركات : التفويض في القانون ، دار النهضة العربية 1989 ، ص 39 .

¹ محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 353.

- **الأمر الأول**، هو أن هذه اللوائح صادرة من السلطة التنفيذية ، ومن ثم فإنها قرارات إدارية حسب المعيار الشكلي في التمييز بين الأعمال الإدارية والأعمال التشريعية مهما كان مضمونها .

- **الأمر الثاني** ، أن البرلمان نزع الصفة التشريعية من القوانين محل التفويض طيلة مدة التفويض ، وتحويلها إلى أعمال ذات صفة إدارية تستطيع الحكومة أن تعدل فيها أو تلغيها بأوامر ومراسيم ذات طبيعة إدارية استنادا لقانون التفويض ، ثم أعاد البرلمان صفة التشريع لهذه القوانين بعد نهاية التفويض ، وأقر لها صفة اللوائح والمراسيم التي أصدرتها الحكومة استنادا لقانون التفويض .

وقد وجهت لهذه الرأي انتقادات عديدة من أهمها :

- أن البرلمان لا يتمتع بالقوة التي تجعله يقلل من قيمة التشريع ، وينزل بها من مرتبة القانون إلى منزلة اللوائح والمراسيم¹ .

- أن انصار هذا الرأي يتجاهلون أن هذه اللوائح تصدر من السلطة التنفيذية وليس السلطة التشريعية ، مما يترتب عليه أن البرلمان لا يجوز له اضماء صفة اللوائح على القوانين محل التفويض والمنزول بها إلى منزلة أخرى .

- أن القوانين التفويضية لا تخضع للطعن بالإلغاء أو عدم الدستورية أمام مجلس الدولة على عكس الأوامر التفويضية التي تخضع لرقابة المجلس باعتبارها قرارات إدارية² .

الرأي الثالث : يقول بهذا الرأي بعض الفقهاء الذين أخذوا بنظرية (بونوا) في تحديده لطبيعة المراسيم التشريعية والتي تنخلص في أن هذه المراسيم تمر بمرحلتين من لحظة صدورها و لحظة اقرارها من البرلمان ، حيث تتمتع في كل مرحلة من هذه المراحل بقوة قانونية تختلف عن الأخرى ، وبيان ذلك على النحو التالي :

المرحلة الأولى - وتبدأ هذه المرحلة من وقت اصدار السلطة التنفيذية للأوامر التنظيمية أو المراسيم وحتى وقت عرضها على البرلمان للتصديق عليها ، وفيها تكون هذه الأوامر أعمال تشريعية من الناحية الموضوعية ، وليس من الناحية الشكلية ، ولها قوة القانون وبذلك تستطيع أن تعدل وتلغى القوانين السارية لأنها تكتسب الصفة التشريعية بموجب قوانين التفويض التي استندت إليها الإدارة في اصدارها . وبما أن هذه الأوامر صادرة من الحكومة فإنها تعد قرارات إدارية وفقا للمعيار الشكلي ومن ثم فإنها تخضع لرقابة مجلس الدولة الفرنسي مثل باقي القرارات الإدارية الأخرى .

¹ Ebrard:L article38de La constitution 4 oct obre 1958 R.D.P.1969

² طعمية الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، مرجع سابق ص 155 ، 156 .

المرحلة الثانية – وتبدأ هذه المرحلة من وقت تصديق البرلمان على الأوامر التنظيمية وفيها تتحول هذه الأوامر إلى أعمال تشريعية من الناحيتين الشكلية والموضوعية و تتمتع بنفس خصائص القوانين العادية ، فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري كما لا يجوز فحص دستوريته حسب موقف مجلس الدولة الفرنسي الذي يرفض رقابة دستورية القوانين .

إلا أن هذا الرأي واجه العديد من الانتقادات من أهمها ما يلي :

- أن هذا الرأي يعطي لهذه الأوامر طبيعة تشريعية مجرد أنها مواضيع تتناول مواضيع تدخل أصلا في مجال التشريع ، وذلك غير معقول .
- إذا أقر البرلمان بالأوامر التنظيمية فإن ذلك لا يغير من طبيعتها القانونية ، لأن ذلك لا يتعدى عن كون البرلمان عبر عن وجوده ، وأنه قد تحقق من احترام السلطة اللائحية لحدود قانون التفويض .

الرأي الرابع – يعبر هذا الرأي عن موقف جمهور الفقهاء الذين أخذوا بنظرية توسيع الاختصاص اللائحي ، والتي تقر بأن الأوامر التنظيمية أو التفويضية تعد قرارات إدارية منذ وقت نشرها وحتى وقت تصديق البرلمان على مشروع قانون التفويض الخاص بها ، وذلك استنادا لمصدرها ، وللمعيار الشكلي في التمييز بين القانون واللائحة ، بغض النظر عما تتمتع به من قوة في تعديل أو إلغاء القوانين . وعلى ذلك فإنها تخضع لرقابة القضاء من إلغاء أو تعويض غيرها من القرارات الإدارية الأخرى . إلا أنها تتحول إلى قوانين تتمتع بطابع التشريعات من لحظة تصديق البرلمان ، وذلك لصدور القوانين والأعمال التشريعية فقط من البرلمان ، مما يعني أنها لا تخضع للرقابة الدستورية أو القضائية . وقد أخذ مجلس الدولة بهذا الرأي ، فاعتبر أن الأوامر التنظيمية ذات طبيعة إدارية قبل تصديق البرلمان ، وأنها لا تخضع لرقابته حتى يتأكد من مطابقتها لقانون التفويض (1) .

ثانيا – موقف مجلس الدولة من الأوامر التنظيمية :

مر موقف مجلس الدولة الفرنسي من المراسيم أو الأوامر بمرحتين ، ففي بداية عهده كان يضيف عليها صفة التشريعات العادية ولم يقبل الطعن فيها أمامه بالإلغاء وحتى نهاية القرن (19) ، مستندا في ذلك على نظرية التفويض التشريعي التي كان يتبعها في تكييف طبيعة اللوائح والمراسيم . إلا أنه تراجع عن هذا الموقف منذ بداية القرن (20) ، فاعتبر هذه الأوامر مجرد قرارات إدارية قبل أن يصدق عليها البرلمان ، تخضع لرقابته سواء كانت مخالفة لمبدأ المشروعية أو مبدأ الدستورية ، وأقر بإمكانية الطعن فيها بالإلغاء أمامه عند مخالفتها لشروط وقواعد قانون التفويض ، أو الدستور . وقد اعترف المجلس لهذه اللوائح بقوة القانون ، وباستطاعتها أن تتناول القوانين المعمول بها بالتعديل أو الإلغاء . وذلك بعد اعتناقه للمعيار الشكلي في التمييز بين القانون واللائحة ، وتكييفه للعمل وفقا

لمصدره وليس لمضمونه .وعندما يصدق البرلمان على هذه القوانين تصبح قوانين عادية ، ومن ثم فلا تخضع لرقابة القضاء الإداري .

ومن أولى الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة في هذا الشأن ، حكمه الصادرة في 6 ديسمبر 1907 في قضية ،شركة سككك حديد الشرق وآخرين¹ .

- حكم مجلس الدولة الصادر في 24 نوفمبر عام 1961 في قضية الاتحاد الوطني للنقابات البوليس .

- - حكم مجلس الدولة الصادر في 11 يونيو 1990 في قضية المؤتمر المنعقد لبحث موضوع إقليم (كاليدونيا الجديدة).

- بناء على ما سبق ذكره فإننا نرى أن ما ذهب إليه جمهور الفقهاء ومجلس الدولة الفرنسي على حق عندما اعتبر الأوامر التنظيمية الصادرة من السلطة التنفيذية أعمال الإدارية ذات طبيعة إدارية من وقت صدورها إلى وقت تصديق البرلمان عليها على الرغم من أنها تنظم مواضع تندرج في نطاق القانون الذي حدده دستور 1958 في المادة 34 منه.

المبحث الثالث - الأوامر التنظيمية في ظل الدستور الموريتاني الصادر سنة 1991
ظهر الدستور الموريتاني عام 1991 في ظروف سيئة من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وذلك بعد محاولات انقلابية عسكرية متتالية ، بعضها نجح ، والبعض الآخر فشل .
وقد انعكس ذلك على مادة الدستور نفسها بشكل متعمد ، أو غير متعمد فإذا كان متعمدا فإنه واضح من خلال تقوية السلطة التنفيذية عامة ورئيس الدولة خاصة على حساب السلطة التشريعية ، اذ يتمتع رئيس الجمهورية باختصاصات واسعة تقارب تلك يتمتع بها رئيس الدولة في النظام الرئاسي ، باعتباره - أي الرئيس الموريتاني - رئيس الدولة ، وحامي الدستور ، والضامن للاستقلال الوطني ، والضامن للسير المنظم والمضطرد للسلطات العمومية ، والمحافظ على امن الوطن ، إلى غير ذلك من المبادئ الكبيرة التي لم يختبر فيها إلى حد الآن بشكل جدي ليتبين لنا مدى الصدق والجدية في ذلك.

أما إذا كانت تقوية سلطات رئيس الدولة غير متعمدة - وذلك ما نراه - فإن ذلك نابع من من الاعتماد على الدستور الفرنسي لسنة 1958 ونقل بعض احكامه بشكل اعمى ورديء ، وغير متبصر .

- ¹ C.E.6.12.1907.P 913. عبدالعظيم عبدالسلام : الدور التشريعي لرئيس الدولة ، مرجع سابق ، ص137.

فقد حدد دستور 1991 اختصاص البرلمان في المجال الدستور التشريعي في مواد حصرية نصت عليها المادة 57 منه ، اسوة بالمادة 34 من دستور 1958 الفرنسي ، وبذلك تكون المواد الخارجة عن نطاق المادة 57 من الدستور من اختصاص اللائحة ، الأمر الذي ترتب عليه أن أصبحت اللائحة هي المصدر الأصيل للتشريع ، وأن القانون هو المصدر الاستثنائي .

كما أقر دستور 1991 مبدأ رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء بمقتضى المادة 25 منه التي تنص على أن (يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ، ويتأثر مجلس الوزراء).

وتقابلها المادة 9 من دستور الجمهورية الخامسة التي نصت على أن (يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء).

وقد نصت المادة 32 من الدستور الموريتاني على أن رئيس الجمهورية (...) يتمتع بالسلطة التنظيمية ويمكنه أن يفوض جزئها أو كلها للوزير الأول ...) ، وهذا النص قريبا من المادة 21 من الدستور الفرنسي التي تنص على أن (يجوز بصفة استثنائية أن ينوب الوزير الأول عن رئاسة مجلس الوزراء ، على أن يكون ذلك بمقتضى تفويض صريح وبجدول أعمال محدد...).

والذي يهمنا من السرد السابق هو بيان أن الدستور الموريتاني يأخذ أخذا من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ، وأن رأستنا هذه التي تنصب على اللوائح التنظيمية في دستور 1991 لا تخرج هي أيضا عما سبق ذكره . لذا فإن تناولنا لهذه الجزئية من البحث سيكون على النحو التالي :

المطلب الأول - نطاق القانون في ظل دستور 1991 .

المطلب الثاني - اللوائح التنظيمية في ظل دستور 1991 .

المطلب الأول - نطاق القانون في ظل دستور 1991

ذهب الدستور الموريتاني الصادر 1991 عام إلى تحديد نطاق ومجال القانون ، وحصره في مواضيع ينظمها البرلمان ، إما بقوانين عادية ، أو قوانين أساسية . وسنبين ذلك وفقا لآتي :

أولا - المواضيع التي ينظمها البرلمان بقوانين عادية :

لقد حددت المادة 57 من الدستور مجال القانون ، وتلك المواضيع التي ينظمها ، أو يختص بتنظيمها ، كما ورد في الدستور بعض المسائل الأخرى التي يمكن أن يتناولها التشريع بالتنظيم .

وسنقف على هذين النوعين من المواضيع حسب الآتي :

أ - المواضيع التي ينظمها البرلمان وفقا للمادة 57 من الدستور

ب - المواضيع التي ينظمها البرلمان بقوانين عادية حسب نصوص متفرقة من الدستور .

أ - القوانين التي ينظمها البرلمان وفقا للمادة 57 من الدستور (1)

بينت المادة 57 مجال أو نطاق لقانون ، وتركت تنظيمه للبرلمان ، وسنذكر هنا امثلة واردة في نص هذه المادة ، اذا نصت على الآتي (تدخل في مجال القانون : حقوق الأشخاص ، وواجباتهم الأساسية

لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية ... الجنسية الزواج ، الطلاق ، الميراث ... تحديد الجرائم أو الجرح ، وكذلك العقوبات ... انشاء وتنظيم الهيئات القضائية ... الاجراءات المدنية وطرق التنفيذ ... النظام الجمركي ، نظام اصدار العملة ... نظام الملكية والحقوق العينية ... نظام الانتخابات والتقسيم الاقليمي (...).

وتنتهي المادة السابقة بالعبرة التالية (... ولقانون نظامي أن يوضع ويكمل أحكام هذه المادة). وهكذا فإن هذه المادة أعطيت للبرلمان سلطات كاملة في تنظيم المواضيع التي نصت عليها ، إلى حد وضع التفاصيل - إن أراد - والجزئيات من خلال القوانين المنظمة لتلك المواضيع .

وبما أن المادة 57 سألقة الذكر حددت مجال القانون ، وبنيت نطاقه ، فإن البرلمان في ظلها لا يقتصر دوره على بعض الضمانات الأساسية لبعض المواضيع الواردة في متن هذه المادة أو وضع المبادئ الأساسية للبعض الآخر ، كما حصل في ظل المادة 34 من دستور 1958 الفرنسي ، وإنما تتجاوز سلطته ذلك في وضع ما يشاء من تفصيل لكل ما ورد في هذه المادة .

وبذلك يكون المشروع الدستوري الموريتاني قد سد باب الاختلاف - في المستقبل ، وإن وجد أصلا- حول شرح وتفسير مضمون المادة 75 من الدستور ، خاصة فيما يتعلق بالتمييز بين ما هو من المبادئ الأساسية ، وما هو من الضمانات الأساسية ، التي كانت محل خلاف في ظل المادة 34 من دستور 1958 الفرنسي ، التي تعتبر المصدر للمادة 75 من الدستور الموريتاني .

ب - المواضيع التي ينظمها البرلمان بقوانين عادية حسب نصوص متفرقة من الدستور :-
لم يتوسع دستور 1991 الموريتاني في المواضيع التي يجوز أن تنظم بناء على نصوص أخرى من الدستور ، وإنما حصرها في مادتين أو ثلاثة ، أهمها المادة 10 من الدستور التي تدور حول الحريات العامة ، وممارستها . فقد نصت المادة 10 من الدستور على أن (تضمن الدولة لكافة المواطنين الحريات العمومية والفردية ، وعلى وجه الخصوص :

- حرية التنقل والإقامة في جميع أجزاء تراب الجمهورية
- حرية دخول التراب الوطني ، وحرية الخروج منه
- حرية الرأي وحرية التفكير .
- حرية التعبير ، حرية الاجتماع ، حرية انشاء الجمعيات ، وحرية الانخراط في أية منظمة سياسية ونقابية يختارونها ، حرية التجارة والصناعة ، حرية الإبداع الفكري والفني والعلمي ، - و - لا تقيد الحرية إلا بقانون).

- وهكذا يتضح أن المواضيع السابقة تعد جوهر حقوق الانسان وحياته الأساسية ومن ثم فإن المادة 10 عندما أعلنت أن الدولة تضمنها لكافة المواطنين ، فإن ذلك يعني أنها حق يجب أن يمارسه جميع المواطنون بغض النظر عن أي فرق قد يكون بينهما¹ .

ثانيا - المواضيع التي ينظمها البرلمان بقوانين أساسية :

لقد اتبع المشرع الدستوري الموريتاني نظيره الفرنسي في استحداث تفرقة بين القوانين التي يضعها البرلمان ، ولم يساوي بينهما ، فأقر بأن القوانين الأساسية هي التي يضمنها الدستور هذه الصفة² ، ومن ثم فإنها تخضع الاجراءات خاصة من ناحية مناقشتها والتصويت عليها داخل البرلمان . أما غير هذه القوانين فإنها تعد قوانين برلمانية عادية ولذلك فإن دستور 1991 أقر للبرلمان بعض المواضيع التي ينظمها بقوانين أساسية فقد نصت المادة 48 من الدستور على أن (يحدد قانون نظامي من شروط انتخاب أعضاء البرلمان وعددهم ... كما يحدد نظام عدم القابلية والتعارض ...)، والمادة 82 التي تنص على أن (وظائف أعضاء المجلس الدستوري متعارضة مع الوظائف الحكومية أو البرلمان ويحدد قانون نظامي التعارضات الأخرى) ، والمادة 88 التي تقضي بأن (يحدد قانون نظامي قواعد تنظيم وسير المجلس الدستوري ، والاجراءات المتبعة أمامه ...) .بالإضافة إلى ما سبق ،نصت المادة 89 من الدستور على أن (...) يحدد قانون نظامي النظام الأساسي للقضاء وتكوين وسير وصلاحيات المجلس الأعلى للقضاء (...). والمادة 92 التي تنص على أن (...) يحدد قانون نظامي تشكيل محكمة العدل السامية وقواعد سيرها ... والاجراءات المتبعة أمامها) ، وكذلك المادة 97 التي تنص على أن (يحدد قانون نظامي تكوين المجلس الاقتصادي ،الاجتماعي وقواعد سيره). تلك اذن بعض المواضيع التي ينظمها البرلمان بقوانين أساسية ، ويتبع في ذلك إجراءات أكثر تعقيدا من ناحية مناقشتها والتصويت عليها . وكما هو معروف فإن الفقه يجمع على أن القوانين الأساسية تأتي من حيث تسلسل القواعد القانونية في مرتبة أدنى من الدستور ، وأعلى من القوانين العادية³ .

1 - عبد الحميد متولى (وأخريين): القانون الدستوري والنظم السياسية مرجع سابق ، ص 217.

2-رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستور ، مرجع سابق ، 266 وما بعدها .

¹ محمد رفعت عبد الوهاب : رقابة دستورية القوانين ، دار الجامعة الجديدة ، 2008 ، ص 308 .محمد مدحت غسان : الحماية الدولية لحقوق الانسان ،دار الراية للنشر والتوزيع 2013 ،ص 45 .

² عبد الحميد متولى (وأخريين): القانون الدستوري والنظم السياسية مرجع سابق ، ص 217

³ رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستور ، مرجع سابق ، 266 وما بعدها .

المطلب الثاني - اللوائح التنظيمية في ظل دستور 1991

أشرنا في بداية هذا البحث ان التفويض يعد أحد مظاهر مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في اختصاصاتها التشريعية ، واحلالها - احيانا - محلها في ممارسة الوظيفة التشريعية ، رغم وجودها وقيامها بأدائها . إلا أن التفويض التشريعي لا ينصب على جميع اختصاصات البرلمان التشريعية ولا تلك الأساسية التي قرر الدستور أن يختص بها ، لأن التفويض إن كان شاملا اعتبر ذلك تنازلا من البرلمان عن وظيفته التشريعية ، واسنادها للسلطة التنفيذية وهو امر غير جائز دستوريا ، حيث أن وظيفة البرلمان ليست حقا له يتصرف فيها كما يريد . ومع ذلك فإن الدستور الموريتاني الصادر سنة 1991 أجاز التفويض ، وافر للبرلمان الحق في ذلك ، في المواد (38،60،68) من الدستور .

وسنقف على اللوائح التنظيمية في ظل الدستور الموريتاني على النحو التالي :

أولا - اللوائح التنظيمية الصادرة بناء على المادة 60 من الدستور :

ثانيا - الأوامر التنظيمية الصادرة وفقا للمادة 68 من الدستور .

ثالثا - الأوامر التنظيمية الصادرة بناء على 38 من الدستور .

أولا - الأوامر التنظيمية الصادرة بنا على المادة 60 من الدستور :

أجاز الدستور الموريتاني لرئيس الدولة والحكومة اصدار اللوائح التنظيمية ، وذلك وفقا للمادتين 25، 60 من الدستور ، فالمادة الأولى - 25 - أقرت بهذا الحق باعتباره رئيس الوزراء ، اذ نصت على أن (يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويترأس مجلس الوزراء).

أما المادة 60 من نفس الدستور فقد حولت حق اصدار اللوائح التنظيمية (1) للحكومة بعد موافقة رئيس الجمهورية ، فقد نصت هذه المادة على أن (للحكومة بعد وفاق رئيس الجمهورية ومن أجل تنفيذ برنامجها أن تستأذن البرلمان في اصدار أمر قانوني خلال أجل مسمى يقضي باتخاذ اجراءات من العادة أن تكون في مجال القانون¹ .

- يتخذ هذه الأوامر القانونية مجلس الوزراء تتطلب وفاق رئيس الجمهورية الذي يوقعها .
- تدخل الأوامر القانونية حيز التنفيذ فور نشرها ، غير أنها تصبح لاغية إذا لم يتسلم البرلمان مشروع قانون التصديق قبل تاريخ الذي يحدده قانون التأهيل وبانقضاء الأجل المذكور في الفقرة

¹ ننبه أن المشروع الدستوري الموريتاني اطلق على هذه اللوائح والأوامر التنظيمية ، وبغض عن انواع التسميات فإن الجوهر واحد ، وهو أنها في الأخير لوائح صادرة عن السلطة التنفيذية .

الأولى من هذه المادة تصبح هذه الأوامر القانونية غير قابلة للتعديل إلا بموجب القانون في المواضيع الخاصة بالمجال التشريعي .

- يصبح قانون التأهيل لا غيا إذا حلت الجمعية الوطنية) .

هذا النص يتيح للحكومة ورئيس الدولة اصدار اللوائح التنظيمية أو أوامر قانونية إلا أن ذلك لم يكن بشكل مطلق ، وإنما وفقا لشروط معينة ، وفي نطاق محدد ، سنقف عليهما على النحو الآتي :

أ - شروط صدور اللوائح التنظيمية

ب - نطاق اللوائح التنظيمية

ج - الطبيعة القانونية للوائح التنظيمية

أ - شروط صدور اللوائح التنظيمية :

يستخلص من نص المادة 60 من الدستور أن شروط تطبيقها تتمثل في الآتي :

1 - أن تستأذن الحكومة من البرلمان إصدار هذه اللوائح

وبعني هذا الشرط أن الحكومة من البرلمان القائم أن يسمح لها بإصدار الأوامر التنظيمية أو القانونية من أجل تنفيذ برنامجها المزعوم ، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية فالمادة لم تشترط لهذا التفويض أي نوع من الظروف ، ولا أن يقدرها البرلمان ، وإنما اكتفت بعبارة (من أجل تنفيذ برنامجها ...) ، ليكون ذلك مبرر للتفويض ، واصدار هذه اللوائح . ومع ذلك نرى أن روح المادة 60 من الدستور تقضى بأن يكون لجوء الحكومة إلى اصدار اللوائح التنظيمية له ما يبرره ، كمرور الدولة بصعوبات وازمات خطيرة يستحيل معها الانتظار حتى تنفذ الحكومة برنامجها بالطرق العادية ، وأن تكون الظروف على درجة من الخطورة التي لا يمكن التغلب عليها بالطرق العادية التي يتخذها البرلمان لوحده لما تتسم به من بطئ ، أو أن تكون أغلبية البرلمان لم تتفق حول ما ينبغي اتخاذه من اجراءات .

ومن المنطق أن يكون تقدير الظروف المؤدى إلى اصدار اللوائح التنظيمية غير قاصرة على الحكومة ، وإنما يشاركها في ذلك البرلمان باعتباره المعبر عن إرادة الشعب - وأي شعب ؟- وصاحب الاختصاص الأصلي في ميدان التشريع ، وذلك ما يترتب عليه تقييد الحكومة من مباشرة هذا الاختصاص كلما أرادت¹ .

أما الآثار القانون لهذا التفويض في اصدار فإنها تقتصر على الحكومة التي طلبت التفويض ، وفي حالة سقوطها فإن التفويض يسقط .

و على خلاف ذلك فإن تعديل الوزاري لا يترتب عليه سقوط التفويض .

¹ ممدوح عبد الحميد : سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ، د - ت ، ص 145 .

وأما البرلمان فإنه إذا حل أو انتهت مدته التشريعية فإن ذلك يؤدي إلى انتهاء مدة التفويض وذلك وفقاً للمادة 60 التي تنص على أن (... يصبح قانون التأهيل لا غيا إذا احلت الجمعية الوطنية).¹

2 - اللوائح التنظيمية تصدر عن مجلس الوزراء :

يقصد بهذا الشرط أن اللوائح التنظيمية تصدر من مجلس الوزراء ، وذلك بنص المادة 60 التي تقر بأن (... يتخذ هذه الاوامر القانونية مجلس الوزراء وتتطلب وفاق رئيس الجمهورية الذي يوقعها ...).

ويعني ذلك أن هذه اللوائح تصدر من مجلس الوزراء كهيئة جماعية ، فلا يجوز لرئيسه إصدارها بإرادته المنفردة ، كما لا يجوز له أن يفوض الوزراء في إصدارها . ولذلك تأتي أهمية توقيع رئيس الجمهورية - باعتباره (... يترأس مجلس الوزراء م 25 .) - على هذه الأوامر أو اللوائح ، لأن ذلك إجراء جوهري يتيح له سلطات حقيقية في مراقبة أعمال الحكومة ، والتأكد من مطابقتها لسياسة الدولة العامة ، ومن برنامج الحكومة الذي بموجبه منحت التفويض .

3- تحديد المدة الزمنية للوائح التنظيمية :

ورد هذا الشرط في المادة 60 من الدستور حيث نصت على أن (للحكومة ... أن تستأذن البرلمان ... خلال أجل مسمى ...) ، مما يعني أن البرلمان عليه أن يحدد المدة الزمنية لاستخدام هذه اللوائح ، خاصة أنه لا يجوز له أن يتناول بالتشريع تلك المواضيع التي تنظمها الحكومة باللوائح التنظيمية خلال مدة التفويض . ويبدو من نص المادة 60 أن البرلمان عليه أن يحدد مدتين من الزمن في قانون التفويض ، يحدد في المدة الأولى الفترة التي يمكن للحكومة أن تصدر خلالها الأوامر التنظيمية ، ويحدد في المدة الثانية الفترة التي ينبغي على الحكومة أن تقدم فيها مشروع قانون الأوامر التنظيمية للتصديق عليها ، ذلك أن هذه المادة تقر بأن الاوامر أو اللوائح تكون نافذة منذ وقت نشرها إلا أنها تصبح ملغية إذا لم يستلم البرلمان مشروع القانون للتصديق عليه قبل تاريخ الذي يحدده (قانون التأهيل ، كما تقول م 60).

1 - أن يعرض مشروع الأوامر التنظيمية على البرلمان² .:

تقر المادة 60 من الدستور 1991 بهذا ، الشرط ، اذا الزمت البرلمان بضرورة تحديد مدة معينة يجب على الحكومة أن تقدم خلالها مشروع قانون الأوامر التنظيمية ، من أجل مراجعتها والتحقق من مدى مطابقتها لقانون التفويض . وفي حالة عدم عرض الحكومة مشروع قانون الأوامر التنظيمية أو التفويضية على البرلمان قبل نهاية التفويض زال ما كانت تتمتع به من قوة القانون اعتباراً من المدة التي كان على الحكومة أن تعرضه على البرلمان ، وذلك بنص المادة 60 التي تنص على أنه (... تدخل الأوامر القانونية

حيز التنفيذ فور نشرها غير أنها تصبح لا غية إذا لم يتسلم البرلمان مشروع قانون التصديق قبيل التاريخ الذي يحدده قانون التأهيل¹.

وبانقضاء الأجل المذكور في الفقرة الأولى من هذه المادة تصبح الأوامر القانونية غير قابلة للتعديل إلا بموجب القانون في المواضيع الخاصة بالمجال التشريعي (...). فتصديق البرلمان على الأوامر أو اللوائح يعطيها صفة القانون اعتباراً من نشرها ومن ثم فإن ذلك يجنبها الرقابة الدستورية ، لأن دستور 1991 أخذ بالرقابة السابقة على دستورية القوانين . كما أن تصديق البرلمان على هذه اللوائح أو الأوامر يعد نوعاً من رقابة البرلمان على عمل الحكومة ، وذلك حتى لا تخرج هذه اللوائح عن حدود التفويض .

ب - نطاق اللوائح التنظيمية²:

قلنا سابقاً أن الدستور الموريتاني حدد مجال القانون ، وترك للائحة تنظيم كل ما هو خارج عن هذا المجال ، ويعني ذلك - أيضاً - انكماش نطاق القانون ، واتساع مجال اللائحة ولذلك فإننا نرى أن نطاق اللوائح التنظيمية يقتصر على المواضيع التي تنظم بقوانين عادية ولا تشمل تلك المواضيع التي تنظم (بقوانين أساسية) ، لأن هذه الأخيرة يتبع في تعديلها ومناقشتها والتصويت عليها إجراء أكثر تعقيداً من تلك المتبعة في القوانين العادية .

ثم أن المواضيع التي تنظم بقوانين أساسية بطبيعتها تخرج عن التفويض التشريعي ، حيث لا وجود لأي علاقة بينها وبين برامج الحكومة الذي من أجله طلبت التفويض ، ولعلاقته أيضاً بالسلطات التالية : تنظيم السلطات التنفيذية ، والقضائية والتشريعية ، والمجلس الدستوري .

يضاف إلى ما سبق أنه لو أجاز التفويض في مواضيع والقوانين الأساسية لترتيب على ذلك افساح المجال للأغلبية البرلمانية لتتفق مع الحكومة للتخلص من الإجراءات الخاصة بإصدار هذه القوانين ، خاصة المتعلقة بالأغلبية البرلمان .

ج - الطبيعة القانونية للوائح التنظيمية³ :

لم نعثر على أي رأي ولا حكم قضائي في موريتانيا يمكن أن يستند عليه لمعرفة الطبيعة القانونية لهذه اللوائح من جهة نظر الباحثين الموريتانيين ، أو قضائهم .

و لذلك فلم يبق أمامنا إلا الإقرار بما ذهب إليه جمهور فقهاء القانون الفرنسي الذين يتبنون نظرية توسيع الاختصاص اللائحي ، وتطبيقها على اللوائح التنظيمية الصادرة بمقتضى المادة 60 من الدستور

¹ Ebrar: ArticLe38 de La constitution. Op.cit .p293

² d.D.soto: La Loir et regLement dans La constitution 1958 .R.D.P. 1959.p288

³ طعمية الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، مرجع سابق ، ص، 155، 156 .

الموريتانيا ، لذا فإن هذه الأوامر أو اللوائح التفويضية تعد قرارات إدارية عادية منذ وقت نشرها وحتى لحظة تصديق البرلمان على مشروع قانون التفويض الخاص بها .

وذلك استنادا لمصدرها والمعيار الشكلي في التمييز بين القانون والأعمال الإدارية ، بغض النظر عن قوتها في تعديل أو إلغاء القانون ، ومن ثم فإنها - أي الأوامر أو اللوائح - تخضع لرقابة القضاء من حيث الإلغاء والتفويض مثل بقية القرارات الإدارية الأخرى ، أي أنها لا يمكن أن تتحصن ضد هذه الرقابة . إلا أن هذه الأوامر أو اللوائح تأخذ الطابع التشريعي منذ لحظة تصديق البرلمان عليها وبالتالي لا تخضع للرقابة الدستورية أو القضائية ، لأن القوانين والأعمال التشريعية تصدر فقط من البرلمان .

ثانيا - الأوامر التنظيمية الصادرة وفقا للمادة 68 من الدستور :

أتاحت المادة 68 من الدستور الموريتاني لرئيس الجمهورية باعتباره رئيسا لمجلس الوزراء الحق في اصدار أوامر أو لوائح تفويضية تتعلق بمشروع الميزانية العامة للدولة إذا لم يتخذ البرلمان قرارا فيها في مدى (30 يوما) من تاريخ إيداعه .

فقد نصت المادة 68 على أن (يصادق البرلمان على مشاريع قانون المالية

- يقدم مشروع قانون المالية إلى البرلمان فوراً فتتاح دورة نوفمبر
- إذا لم تقل الجمعية الوطنية كلمتها في قراءة أولية يحدد مشروع خلال 30 يوما من تقديمه تحيل الحكومة المشروع إلى مجلس الشيوخ الذي يبت فيه في غضون 15 يوما ، ويلجأ هنا إلى الاجراءات الواردة في المادة 66 من هذا الدستور
- إذا انقضت الدورة دون أن يصوت البرلمان على الميزانية أو إذا لم يصوت عليها بالموازنة تحيل للحكومة في غضون (15) يوما مشروع الميزانية إلى الجمعية الوطنية في دورة استثنائية . وعلى الجمعية الوطنية أن تبت في (8 أيام)، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية عند انقضاء هذه المدة يقرها رئيس الجمهورية تلقائيا بأمر قانون (...).

يبدو من هذا النص أن المشروع الدستوري الزم الحكومة بعرض الميزانية العامة للدولة على البرلمان وفقا لإجراءات محددة من أجل دراستها ومناقشتها والتصويت عليها ، اذ تقدم على الجمعية الوطنية أولا لإبداء ما تراه من ملاحظات غير نهائية حول الميزانية خلال (30 يوما) ، ثم تقوم الحكومة بإحالة مشروع الميزانية إلى مجلس الشيوخ الذي يجب عليه أن يبت في هذه الميزانية في غضون (15 يوما) ، ذلك وفقا للإجراءات الواردة في المادة 66 من الدستور التي تنظم طرق حل الخلاف بين البرلمان والحكومة .

وفي حالة عدم تصويت البرلمان على الميزانية في الدورة البرلمانية التي قدمت فيها ، فإن البرلمان يعقد دورة استثنائية تحيل فيها الحكومة الميزانية العامة إلى الجمعية الوطنية فقط ، وعلى هذه الأخيرة أن تصوت على الميزانية خلال (8 أيام) ، وإن تعذر عليها ذلك ، يتم إقرار الميزانية من قبل رئيس الجمهورية (بأمر قانوني)

وهكذا تبرز هذه المادة الدور الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في المجال المالي ، إلا أن هذا الدور لا يظهر إلى بعد فشل البرلمان في اقرار الميزانية العامة للدولة .

ثالثا - الأوامر التنظيمية الصادرة بناء على المادة 38 من الدستور :

منح الدستور الموريتاني لرئيس الجمهورية الحق في اصدار أوامراً ولوائح تنظيمية استناد إلى المادة 38 من الدستور التي تمكنه من اجراء استفتاء شعبي في أي قضية وطنية .فقد نصت هذه المادة على أن (لرئيس الجمهورية أن يشير الشعب عن طريق الاستفتاء في كل قضية ذات أهمية وطنية) .هذه المادة فتحت بابا واسعا لرئيس الجمهورية في استخدامها في أي قضية يتبناها باعتبارها تكتسى (أهمية وطنية).

وهذه الأهمية هو الذي يقدرها بنفسه دون الحكومة أو البرلمان ، وبالتالي فإن استخدم المادة 38 من الدستور ترجع إلى الإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية ، وذلك عكسا للمادة ¹ 11 من دستور 1958 الفرنسي التي أخذت منها المادة 38 من الدستور الموريتاني .

الخاتمة

ونستخلص مما سبق ظاهرة التوسع في الاختصاصات التفويضية في النظامين الفرنسي والموريتاني ، وأن ذلك راجع إلى التغير الحاصل في مفهوم الدولة الحديثة ، اذ تشعبت وظائف وتنوعت مجالات تدخلها ، الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية تتحمل العبء الأكبر في اشباع الحاجات المتزايدة والملحة للمواطنين فتضطر أحيانا إلى التفويض وصدار اللوائح أو الأوامر التنظيمية لمواجهة الأوضاع الحرجة التي تمر بها الدولة ، والتي لا تتحمل معالجتها بقوانين نظرا لبطيء إجراءات هذه الأخيرة ، وعدم قدرتها على مجارات الأحداث المتسارعة .وإذا كانت الدساتير الفرنسية الصادرة قبل دستور 1958 قد اعترفت بالتفويض بشكل ضيق - باستثناء دستور 1946 الذي منعه - فإن دستور الجمهورية الخامسة قد أقره في المواد (38، 11، 47) ، واتبعه في ذلك الدستور الموريتاني في المواد (38، 60، 68) ، فاللوائح التنظيمية أو الأوامر تستطيع أن تعدل أو تلغى التشريعات القائمة التي تعالج مواضيع منصوص عليها في قانون التفويض ، الأمر الذي قد يترتب عليه المساس بحقوق الإفاد وحرياتهم العامة .

وقد أشرنا في هذا البحث أن المشرع الدستوري الفرنسي ونظيره الموريتاني حصرا نطاق اللوائح أو الأوامر التنظيمية على موضوعات القوانين العادية التي وردت في قانون التفويض ، وخروج المواضيع التي تنظم بقوانين أساسية من مجال التفويض ، لأنها تتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة ، ومن ثم فلا علاقة لها ببرامج الحكومة الذي من أجله طلبت التفويض من البرلمان .

¹ تنص المادة 11 من الدستور الفرنسي على أن (لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح الحكومة اثناء دورات انعقاد البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين ... أن يعرض في استفتاء عام ...).

أهم المراجع المعتمدة في هذا البحث

أولاً- المراجع القانونية العربية

- 1- بشار جميل : التفويض في الاختصاص (رسالة دكتوراه) جامعة عين شمس، 1979 .
- 2- رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري ، دار النهضة العربية 1983 .
- 3- سمير علي عبدالقادر: السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة د- ت .
- 4- عبد العظيم عبد السلام : الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط ، دار النهضة العربية 1996 .
- 5- عمرو بركات : التفويض في القانون ، دار النهضة العربية 1989 ، .
- 6- عبد الحميد متولى (مشارك) : القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف د - ت ،
- 7- طعمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، د - ت ،
- 8- محمد عبد الحميد أبوزيد : أثر التفويض في الإصلاح الإداري ، دار النهضة العربية 1977
- 9- محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري د - ت 376 .

ثانياً المراجع الفرنسية:

- 1- Ebrard:LartiLe38 deLaconstitution4 octobre1958 R.D.p.1969.
- 2- Desot: LaL0i etLe règlement dansa La const ...de1958 A.D.P 1959.P.287.
- 3- VedeL et DeLVoLV e:droit a dminis... paris.1988.p.308
- Bernard Branche t:LarticLe,11,et Lerespect de Le constitution de4- 1958,R.D.P.1990.P1705 et.s